



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 21 lipca 2016 r.

Poz. 4772

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.248.2016.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446),

#### **orzekam**

nieważność uchwały Nr XXII/104/2016 Rady Miejskiej w Golinie z 23 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu przeciwdziałania bezdomności zwierząt na terenie gminy Golina - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Golinie na sesji w dniu 23 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXII/104/2016 w sprawie przyjęcia Programu przeciwdziałania bezdomności zwierząt na terenie gminy Golina.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 czerwca 2016.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, 3, 4 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.).

#### **Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził co następuje:**

Na sesji w dniu 23 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Golinie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu przeciwdziałania bezdomności zwierząt na terenie gminy Golina. W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził naruszenie przepisów prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności tej uchwały.

Na wstępie należy wskazać na nieprawidłowość w sformułowaniu nazwy uchwalonego programu, a co za tym idzie nazwy uchwały. Zgodnie bowiem z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy określa w drodze uchwały „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt”, nie zaś jak podano w kwestionowanej uchwale „Program przeciwdziałania bezdomności zwierząt”. Nadto zaznaczenia wymaga, iż ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek uchwalania ww. programu corocznie w terminie do 31 marca. Tymczasem Rada Miejska w Golinie uchwaliła przedmiotowy program dopiero w dniu 23 czerwca 2016 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu.

W art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, ustawodawca zawarł katalog zagadnień które rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności, powinna szczegółowo określić w programie. Zgodnie z nim, program obejmuje:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- 3) odławianie bezdomnych zwierząt;

- 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
- 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- 6) usypianie ślepych miotów;
- 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;
- 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Ponadto zgodnie z ustępem 5 ww. artykułu, program, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Dokonując badania przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jego załącznik przypomina projekt programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt i to projekt niepełny - zawierający liczne luki (wykropkowane miejsca). Powyższe skutkuje niewypełnieniem podstawowych obowiązków, które ustawodawca nałożył na radę gminy (tutaj radę miejską) w procesie tworzenia tego planu. I tak w rzeczonyj uchwale brak jest wskazania konkretnego schroniska, które ma zapewniać miejsce bezdomnym zwierzętom, brak jest wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, brak jest wskazania środków finansowych przeznaczanych na realizację programu oraz sposobu ich wydatkowania, brak jest wskazania podmiotu realizującego opiekę weterynaryjną nad bezdomnymi zwierzętami w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz brak jest uregulowań dotyczących obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt.

W rozdziale 1 zatytułowanym „Cele programu i ogólne założenia” w punkcie 1.4 wymieniono zadania programu, które to zadania nie wypełniają obowiązkowych elementów zawartych w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

I tak w punkcie 1.4.1g programu wymieniono jako jedno z zadań – zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami. Ustawa o ochronie zwierząt stanowi natomiast, iż program obejmuje „opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie”.

W zadaniach programu nie ujęto obowiązkowego obowiązku odławiania bezdomnych zwierząt czy obowiązku usypiania ślepych miotów. Działania te zostały jednak opisane w dalszej części programu. W punkcie 1.2.1 oraz 1.2.2 podano definicję pojęcia „zwierzęta bezdomne”, która to definicja stanowi niedopuszczalną modyfikację tego pojęcia zawartą w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt.

Jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi, jako stanowienie norm nienaganych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego - powinny, więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść, powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego, powinny być prawidłowo i należyście ogłoszone. Powyższych wymogów przedmiotowa uchwała nie spełnia.

Należy również wskazać, iż Rada uchwaliła w ramach przedmiotowego programu unormowania dotyczące dzikich zwierząt w terenie zabudowanym. W ocenie organu nadzoru działania takie pozostają poza kompetencją art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Podstawowymi celami programu są: zapewnienie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt. Z kolei granice realizacji tychże celów określa art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. Wyznacza on zamknięty katalog elementów jakie winny znaleźć się w programie. W ramach dyspozycji tego unormowania nie mieści się określenie działań podejmowanych w stosunku do dziko żyjących zwierząt. Program, o którym mowa w art. 11a ust. 1 cyt. ustawy dotyczy bowiem jedynie zwierząt bezdomnych, a jak wynika z definicji zawartej w art. 4 pkt 16 cyt. ustawy przez zwierzęta bezdomne należy rozumieć jedynie zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Brak jest zatem podstaw prawnych do rozszerzania zakresu programu o unormowania dotyczące dziko żyjących zwierząt. Literalna wykładnia art. 11a ustawy o ochronie zwierząt wskazuje na zamknięty katalog elementów programu, przy czym część programu, o której mowa w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy jest obowiązkowa i nie powinna być pominięta, natomiast pozostała część (art. 11a ust. 3 i 4)

może, ale nie musi być ujęta w programie. Zawarte w ustawie wyliczenie ma charakter wyczerpujący i jako, że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Artykuł 11a ustawy nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia zagadnień innych niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Zawarte w art. 11a ustawy rozwiązanie nie pozostawia gminom swobody wyboru działań, które w ich ocenie byłyby niewystarczające bądź na tyle ważne, aby należało zamieścić je w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Rada Miejska w Golinie w punkcie 5.1.4 programu wskazała, iż właściciel zwierzęcia, które uległo wypadkowi, jest zobowiązany do zwrócenie gminie poniesionych kosztów leczenia. Powyższy zapis programu budzi zastrzeżenia organu nadzoru. Zgodnie z art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy koszty realizacji programu ponosi gmina. Regulacja ta stoi zatem w sprzeczności z przytoczonym przepisem. Skoro bowiem wolą ustawodawcy było obciążenie gminy obowiązkiem ponoszenia kosztów realizacji programu oznacza to, że gmina zobowiązana jest do pokrycia całości tych kosztów. Finansowanie wszystkich działań, do których odnoszą się zapisy programu zapewnia zatem z mocy ustawy gmina. Ustawodawca wprost stwierdził, iż koszty realizacji programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ponosi gmina, dlatego też umieszczenie w programie przepisów nakładających na właściciela zwierzęcia obowiązku zwrotu kosztów leczenia należy uznać za sprzeczne z obowiązującym prawem.

Należy również wskazać, iż Rada wprowadziła do programu rozdział o nazwie „Współpraca z mieszkańcami w ramach polityki ograniczania bezdomności zwierząt”.

W ramach tego rozdziału znalazły się zapisy dotyczące edukacji mieszkańców czy też zapisy dotyczące dofinansowania przez gminę zabiegów polegających na trwałym pozbawieniu zdolności płodzenia dokonywanych na zwierzętach należących do mieszkańców. W ocenie organu nadzoru działania takie pozostają poza kompetencją art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Podstawowymi celami programu są: zapewnienie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt. Z kolei granice realizacji tychże celów określa art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. W ramach dyspozycji tego unormowania nie mieści się określenie ww. działań. Ponownie podkreślenia wymaga, iż program dotyczy zwierząt bezdomnych nie zaś zwierząt dziko żyjących czy też zwierząt posiadających właścicieli.

Za przekraczające delegację ustawową należy również uznać zapisy dotyczące eutanazji zwierząt. Art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt wskazuje, iż program obejmuje jedynie uregulowania dotyczące usypiania ślepych miotów, brak jest jednak upoważnienia do zawierania w jego treści unormowań dotyczących możliwości uśmiercania (nieprawidłowo nazwanej w uchwale eutanazją) zwierząt w innych przypadkach.

Nadto naruszony został art. 11a ust. 7 cyt. ustawy, gdyż projekt przedmiotowego programu nie został przekazany do zaopiniowania podmiotom, o których mowa w tym przepisie.

Organ nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały stwierdził, że rada nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. Organ stanowiący miasta podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt jest zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem jasne i precyzyjne. Niewyczerpanie wynikającego z ustawy zakresu przedmiotowego uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Podsumowując stwierdzić należy, iż uchwalony przez Radę Miejską w Golinie program przeciwdziałania bezdomności zwierząt na terenie gminy Golina zawiera szereg wad prawnych, które powodują konieczność wydania niniejszego rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność ww. uchwały.

**Pouczenie**

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann